

# POLÍTICAS INTEGRADAS DE RECURSOS HUMANOS PARA O SETOR PÚBLICO\*

*Nelson Marconi\*\**

## **Contenido**

**CONTEXTO DE REFORMAS**

**CARACTERÍSTICAS DAS ÁREAS DE RECURSOS  
HUMANOS  
NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO**

**CARACTERÍSTICAS DAS POLÍTICAS DE RECURSOS  
HUMANOS TRADICIONAIS**

**GESTÃO ESTRATÉGICA DE RECURSOS HUMANOS**

**POLÍTICAS INTEGRADAS DE RECURSOS HUMANOS**

**RECENTES EXPERIÊNCIAS NO SETOR PÚBLICO  
BRASILEIRO**

**Considerações Finais**

---

\* Publicado con autorización del autor.

\*\* Magister y doctorando en economía en la Fundación Getulio Vargas de San Pablo, Brasil. Profesor de Economía en la Pontificia Universidade Católica (PUC), San Pablo. Asesor especial del Ministro de Ciencia y Tecnología del gobierno brasileño, entre enero y junio de 1999. Fue director del Departamento de Carreras y Remuneración de la Secretaría de Recursos Humanos del Ministerio de la Administración Federal y la Reforma del Estado, entre 1996 y 1998. Actualmente es "Scholar" visitante en el Institute for Work and Employment Research, Sloan School of Management, MIT de Estados Unidos.

# POLÍTICAS INTEGRADAS DE RECURSOS HUMANOS PARA O SETOR PÚBLICO

*Nelson Marcondi*

Máquinas estatais mais ágeis e eficientes. Redução de custos. Satisfação no atendimento às demandas dos cidadãos. Estes eram alguns dos desejos de países como a Inglaterra e o Canadá, quando começaram a discutir o modelo de gestão adotado pelos governos em meados da década de 80.

A partir da década de 90, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o Brasil passou a fazer parte do grupo de países que estava repensando o papel e a forma de atuação do setor público.

## **CONTEXTO DE REFORMAS**

As reformas na busca de um modelo gerencial, no caso brasileiro, ainda estão longe de serem concluídas. Porém, o contexto atual da administração pública brasileira é composto por uma série de fatores, alguns já observados no período anterior ao início das reformas e outras resultantes das mudanças já realizadas, a saber:

- as mudanças do papel do Estado, que se retrai em áreas onde a iniciativa privada pode prover serviços de maneira mais satisfatória; o processo de privatização e a conseqüente necessidade de exercer a atividade regulatória de maneira ampliada;
- a descentralização da responsabilidade pela provisão de serviços a estados e municípios, atribuindo à União o papel de estabelecer diretrizes gerais, financiar e controlar a implementação de políticas;
- a presença cada vez mais forte de organizações da sociedade civil realizando ações de interesse público;
- a necessidade de conter o crescimento das despesas com pessoal;
- a necessidade de oferecer mais e melhores serviços aos cidadãos;
- a exigência, por parte da sociedade, de um processo de governança transparente e ético.

A tendência dos dirigentes, especialmente do setor público, ao diagnosticar problemas no funcionamento de suas instituições, é propor reestruturações administrativas: criar novas áreas, dividir departamentos, aumentar setores. São soluções imediatistas, que na maior parte das vezes atendem a pedidos pontuais e específicos das áreas em questão ou de alguma autoridade. Porém, o simples rearranjo de estruturas internas dos órgãos governamentais – regras, regulamentos e estruturas organizacionais – não é suficiente para garantir mudanças permanentes de comportamento necessárias para o alcance desse novo modelo de gestão pública mais eficiente.

Grandes mudanças no aparelho do Estado requerem, mais do que recursos financeiros e a revisão do funcionamento das instituições como um todo, um corpo de funcionários públicos preparado. Novos modelos de gestão do Estado, prevendo mudanças cada vez mais rápidas nas demandas dos cidadãos e na forma de atender a essas demandas, têm que ser acompanhados

por perfis de profissionais que sejam mais flexíveis, em carreiras que absorvam essas mudanças e permitam com que esses funcionários aprendam e se desenvolvam continuamente.

Nesse sentido, faz-se necessário analisar o atual modelo de gestão das áreas responsáveis pelos recursos humanos no setor público, bem como o tipo de políticas relacionadas ao tema que vêm sendo executadas – especialmente as estruturas de carreira mais comuns –, de modo a verificar se os funcionários estão sendo realmente preparados para o novo modelo de gestão do Estado brasileiro.

## ***CARACTERÍSTICAS DAS ÁREAS DE RECURSOS HUMANOS NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO***

O papel tradicional do departamento de recursos humanos no governo enfatiza duas funções: rotinas de processamento de tarefas administrativas relacionadas ao pagamento, aos benefícios da aposentadoria e afins, e a proposição de leis, regras e outros regulamentos relativos ao tema. Na grande maioria dos órgãos públicos brasileiros, a área de RH continua limitada a esse papel, ficando assim conhecida como “departamento de pessoal”.

A inexistência da definição de diretrizes gerais para as políticas de recursos humanos aliada à falta de informatização faz com que a área de RH no setor público continue a possuir uma imagem burocrática, associada à ineficiência. De um modo geral, acaba sendo gerenciada de forma reativa: uma área que apenas responde às demandas de outras áreas e dos funcionários – demandas que parecem estar fora de seu controle. Uma gestão de problemas, emergencialista, que trabalha para “apagar incêndios” constantemente.

Como é de se esperar, uma gestão de problemas está sempre priorizando as tarefas rotineiras e emergenciais. As atividades mais estratégicas, como a definição de políticas para contratar, capacitar (quando há capacitação) e remunerar funcionários, entre outras, ficam em segundo plano. Por consequência, termina-se atuando sob um modelo de “balcão” para o atendimento pontual das demandas de categorias com maior poder de pressão.

## ***CARACTERÍSTICAS DAS POLÍTICAS DE RECURSOS HUMANOS TRADICIONAIS***

Muito antes de se falar em reforma gerencial ou em modelo de gestão gerencial, buscava-se um modelo de gestão chamado atualmente de burocrático, o qual foi adotado no Brasil na década de 30 para enfrentar um outro tipo de problema, qual seja, a necessidade de estabelecer uma separação nítida entre o bem público e o privado, bem como diferenciar as formas de lidar com cada um deles.

Seguindo essa linha, buscava-se reduzir a possibilidade de favorecimento de uns em detrimento de outros, o que é facilmente observado em instrumentos como o concurso para ingresso no serviço público. Os funcionários são contratados pelo regime estatutário e lhes tem sido dada a estabilidade para que possam trabalhar sem a preocupação de serem perseguidos politicamente e retirados de seus cargos.

O número de cargos foi crescendo, sendo que suas atribuições foram sendo definidas de forma cada vez mais específica, numa tentativa de correspondê-las, detalhadamente, ao que o funcionário teria de fazer.

Atualmente, os órgãos públicos brasileiros – salvo raras exceções que já estão se modernizando nessa área – possuem estruturas com um número excessivo de carreiras. A característica mais comum, dentre as carreiras mais antigas, é a sua estruturação segundo a formação profissional, como as de arquiteto, engenheiro químico, assistente social e não de acordo com as atividades a serem desempenhadas.

Como os cargos são estreitos, ou seja, possuem atribuições muito específicas, as possibilidades de movimentação e desenvolvimento desses funcionários ficam extremamente reduzidas. Mesmo assim, qualquer atividade que eles desempenhem fora daquelas atribuições – o que é bem fácil de acontecer – já caracteriza um desvio de função, situação que também é bastante usual.

Não há, na maior parte das instituições, políticas definidas para o desenvolvimento do funcionário por meio de treinamento e progressão na carreira. A progressão na carreira, quando existe, está ligada à permanência no cargo, assim como as gratificações, que costumam estar relacionadas ao tempo de serviço. Ainda em relação aos salários, seus valores foram se distanciando dos praticados no setor privado, em função das diferentes regras que regem o processo de formação das remunerações nos dois setores, o que reduz a comunicação entre os mercados de trabalho de ambos e é prejudicial ao setor público, pois pode inibir o fluxo de pessoas para este último.

Além disso, o grande número de diferentes gratificações encontradas nos órgãos públicos, mesmo que não tenham sido criadas com esse intuito, acabam por “mascarar” os salários, dificultando a transparência e o controle social por parte da população.

São realizados poucos concursos, nos quais são contratadas grandes quantidades de pessoas, com largos intervalos entre os processos seletivos. Dessa forma, os órgãos tendem a ter hiatos consideráveis entre as gerações de funcionários.

De uma forma geral, os estímulos para que os profissionais sejam atraídos para a área pública estão relacionados à estabilidade, segurança, aumento de salário de acordo com o tempo de serviço – não há necessidade de melhorias no trabalho para obtê-los, basta permanecer no cargo – e à aposentadoria integral.

Como resultado de tantos anos desse conjunto de políticas de recursos humanos, encontramos um Estado com um quadro de funcionários acomodados, sem motivação para inovar, melhorar seu desempenho, aumentar sua produtividade, se desenvolver – pois não ganham nada com isso, nem perdem se não o fizerem. Um quadro de funcionários antigo, com pessoas de idade mais avançada, pois em muitos casos não são feitos concursos há muito tempo. Com essa afirmação, não se pretende reduzir a importância de funcionários mais experientes, mas sim apontar para as vantagens de se renovar constantemente os quadros, integrando o conhecimento e a experiência de funcionários mais antigos com as competências de outros mais novos.

O quadro atual de servidores em todas as organizações públicas, de uma maneira geral, possui bastante conhecimento técnico e específico do seu processo de trabalho, porém pouco atualizado e desta forma, não corresponde necessariamente às necessidades atuais da população e, por consequência, dos governos.

O Estado possui, portanto, uma iminente necessidade de modernização, enquanto a força que deveria impulsionar essas mudanças – o seu corpo de profissionais – ainda possui um perfil correspondente a outras épocas, em que as demandas da sociedade eram outras.

## ***GESTÃO ESTRATÉGICA DE RECURSOS HUMANOS***

Em resposta a esse tipo de situação encontrada em tantos órgãos públicos, os especialistas em recursos humanos têm defendido uma gestão mais estratégica do tema. Essa defesa é baseada na importância que os funcionários têm para a dinâmica de uma organização e se faz relevante na medida em que promove um papel mais pró-ativo dos gestores públicos, incentivando o planejamento.

A gestão estratégica de RH pode ser compreendida como a definição de políticas e diretrizes em relação aos recursos humanos para aumentar a habilidade dos servidores – e, por consequência, do próprio órgão público – para realizar seu trabalho de modo a alcançar seus objetivos.

A base para a gestão estratégica dos recursos humanos seria, portanto, uma gestão estratégica da própria organização pública, a qual tem início com uma ampla discussão sobre o seu papel para os próximos anos diante das necessidades atuais da sociedade brasileira, incluindo o levantamento da missão, objetivos, macro-atividades e metas mais gerais, isto é, a realização de um planejamento estratégico.

O reconhecimento dos fatores econômicos e políticos do ambiente em que a organização atua, bem como as disponibilidades orçamentárias atuais e projetadas, contribuirão muito nesta etapa, pois definirão as restrições a serem enfrentadas.

Esta análise permite definir quais serão as funções e atividades desempenhadas pela organização no futuro, sendo fundamental para determinar os processos de trabalho para realizá-las e, por consequência, as características necessárias para o seu quadro de pessoal, o que inclui a definição de suas competências, atribuições e quantitativo desejados.

Vale ressaltar que embora possuam uma relação extremamente importante, a estrutura administrativa e a estrutura de cargos são aspectos diferentes da organização. Dessa forma, problemas em relação ao perfil do quadro de servidores não serão solucionados com rearranjos na estrutura administrativa, mas sim com mudanças nas políticas de recursos humanos, que exigem uma estrutura de cargos condizente com a realidade da instituição.

Em função do discutido acima, podemos definir uma série de etapas necessárias para a formatação de um modelo de gestão estratégica de recursos humanos.

Primeiramente, é importante que esteja claro qual é o objetivo de uma política de recursos humanos no setor público, que via de regra corresponde ao alcance do perfil desejado para a força de trabalho e sua atuação de forma motivada e eficiente, em um modelo de gestão que vise o alcance de resultados e o atendimento satisfatório ao cidadão em um cenário de restrição orçamentária como o atual.

Uma vez que a missão, os principais objetivos e metas da organização sejam conhecidos, é possível estabelecer tal perfil desejado. Esta etapa é conhecida como planejamento da força de trabalho, no qual serão definidos, além deste perfil, o quantitativo necessário de servidores e a sua alocação. As políticas de recursos humanos, desenhadas após esta etapa, deverão ser direcionadas para o cumprimento das metas estabelecidas neste planejamento.

Os principais aspectos que uma política de recursos humanos deve contemplar são:

- a) o recrutamento, que deve ser eficiente e rigoroso, para que as pessoas contratadas possuam o perfil desejado;
- b) uma estrutura de carreira (leia-se desenvolvimento profissional) que estimule o servidor a buscar o aprimoramento de sua capacitação e seu desempenho e, ao mesmo tempo, permita aos gestores cobrar resultados; para tal, é importante que existam carreiras cujas regras de progressão estejam relacionadas ao desempenho, às competências adquiridas, à capacitação e à possibilidade de assumir novas responsabilidades; as mudanças salariais entre os níveis das carreiras também devem ser significativas a ponto de estimularem o servidor a perseguir sua progressão;
- c) uma estratégia de capacitação que possibilite o constante aprimoramento da força de trabalho, de forma que tanto os novos servidores a serem contratados como os atuais funcionários possuam o perfil desejado;
- d) uma estrutura de incentivos – remuneração, benefícios, prêmios (pecuniários ou não) que estimule o servidor e reforce a possibilidade de cobrar um desempenho adequado;
- e) uma estrutura de avaliação que possibilite verificar o desempenho, identificar necessidades de capacitação e esteja vinculada à progressão do servidor;
- f) uma estratégia de realocação e redistribuição de servidores de forma a possibilitar o alcance do perfil e quantitativo desejado para cada área da organização.

## ***POLÍTICAS INTEGRADAS DE RECURSOS HUMANOS***

É importante ressaltar que não é suficiente a simples definição de regras para contratar, remunerar e capacitar. Para alcançar os objetivos em relação ao perfil do quadro de servidores, é necessário que essas políticas possuam as mesmas premissas, ou seja, partam de um mesmo princípio. Logo, essas políticas devem ser integradas, possuir consistência e coerência entre elas.

Para compreender os problemas que políticas de RH aleatórias geram, podemos apresentar um exemplo. Um órgão percebe a necessidade de qualificação do seu quadro de servidores, decidindo pela elevação de seu nível de escolaridade. Embora sua política de concursos passe a ser voltada para esse tipo de perfil, com a abertura de concursos apenas para cargos de nível

superior e médio, sua política salarial continua sendo gerida de maneira que os cargos de nível básico sejam melhor remunerados do que os cargos de nível superior – ambos em comparação com a remuneração oferecida pelo setor privado para funções similares. Este cenário reduz fortemente a atratividade pelo ingresso no serviço público de pessoas com as características desejadas, o que tornaria tal estratégia de recrutamento ineficaz.

Adicionalmente, para que estas políticas sejam geridas de forma eficiente, é fundamental que haja um sistema de informações ágil que subsidie o processo decisório; um banco de talentos que possibilite acompanhar o desenvolvimento e promover a alocação adequada dos servidores; uma legislação clara e consolidada, um sistema de comunicação e atendimento que possibilite a disseminação da política e o cumprimento de suas regras e um sistema de avaliação das políticas que possibilite analisar os resultados alcançados na área de recursos humanos e revisar as metas se necessário. O próprio planejamento da força de trabalho deve ser revisto periodicamente, em função das mudanças nas funções e nos processos de trabalho que ocorrem ao longo do tempo nas organizações, o que implica em modificações também nas políticas de recursos humanos adotadas.

Por último, é fundamental ressaltar que os gerentes de equipes possuem um papel fundamental na gestão de recursos humanos de uma organização, pois as decisões relativas ao desenvolvimento profissional de seus subordinados devem estar sob sua responsabilidade. No modelo de gestão predominante no setor público atualmente, os gerentes tendem a atribuir tal função à área de recursos humanos, a qual não possui condições de avaliar as necessidades de cada funcionário de uma organização, até por impossibilidade de conhecer a todos. Na verdade, a área de recursos humanos deve atuar como facilitadora e consultora das demais, propiciando as atividades necessárias ao desenvolvimento profissional dos servidores. Esta é uma mudança significativa e, apesar de difícil, dada a cultura predominante, é muito relevante para o aprimoramento da gestão de recursos humanos das organizações públicas.

A seguir, são apresentados e discutidos os componentes de uma política de recursos humanos articulada que contemple os aspectos citados na seção anterior. Estarão apontadas as novas tendências na busca dessa gestão estratégica dos recursos humanos, apoiando-se em experiências bem sucedidas nos âmbitos nacional e internacional.

## **Novas Formas Contratuais e Novos Regimes de Trabalho**

É imprescindível o reconhecimento de que funções diferentes implicam modelos institucionais diferentes, que têm requisitos de gestão (de recursos humanos, financeiros, materiais, etc) diversos, rompendo com a noção de que as regras que regem o setor público têm que ser necessariamente uniformes.

Com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, surgiu no contexto brasileiro a proposição de novas formas contratuais para diversas categorias de trabalho, ou a previsão de novos regimes de trabalho. Essas inovações tinham como base a noção de que o Estado necessitava um quadro de pessoal estruturado de forma a garantir que na força de trabalho do setor público existissem, de um lado, profissionais que representassem o elemento permanente e os valores inerentes à instituição “Estado” e, de outro lado, profissionais que respondessem aos desafios colocados pelo contexto em permanente mutação em que os governos atuam.

De um modo geral, propôs-se quatro grupos diferentes de profissionais para atuar no setor público brasileiro, de acordo com as atividades desempenhadas.

Um dos grupos é composto pelas carreiras exercendo atividades exclusivas de Estado, as conhecidas “carreiras de Estado”. Esse é o conjunto de servidores que deve continuar a ter uma carreira estável, com um regime de trabalho diferenciado do setor privado, preservando uma carreira longa e protegida. Incluem-se as carreiras voltadas à gestão de políticas públicas, o que implica na formulação, controle, articulação e avaliação; ao exercício de atividades jurídicas e de polícia (inclusive a fiscalização); e uma nova carreira voltada à atividade regulatória. Incluem-se também as atividades de defesa dos interesses nacionais, tradicionalmente exercidas por diplomatas e pelas Forças Armadas.

Associados a essas carreiras devem existir grupos de especialistas, cuja atividade não implique em poder de Estado. Devem colaborar na definição de políticas públicas, por exemplo, por dominarem o campo relativo a um determinado assunto específico ou tecnologia. Para esse grupo, o regime de trabalho adequado é o do emprego público, que corresponde a uma combinação do estatutário e do celetista, pois permite maior flexibilidade para o desenvolvimento destas atividades, que em geral não são permanentes na administração pública, mas estão associadas a projetos específicos e, portanto, demandam invariavelmente contratações por prazos determinados, as quais não são possibilitadas pelo regime estatutário nem pelo atual regime de contratação temporária, o qual está legalmente restrito às situações emergenciais.

Outro grupo de funcionários é composto por aqueles que podem ser contratados de forma ainda mais flexível, através do próprio regime inerente às relações de trabalho no setor privado (o regime celetista). No campo da implementação de políticas, há uma relevante possibilidade de absorver grandes contingentes de colaboradores de escolaridade média ou até mesmo fundamental.

Existe, também, um grande grupo constituído pelo pessoal responsável pelo apoio às atividades finalísticas do órgão, possuindo caráter administrativo. Uma das possibilidades em relação a esse grupo seria contratá-lo no mercado, via terceirização. Mas, por requerer um nível de conhecimento técnico ou das atribuições da instituição mais detalhado, provavelmente a melhor solução é a permanência desses funcionários no quadro, ainda que tais servidores não integrem carreiras típicas de Estado, por não exercerem funções também típicas de Estado. Esse é o caso de funcionários de áreas como contabilidade, finanças e recursos humanos, sendo que a idéia envolve inclusive a possibilidade de mobilidade dos funcionários entre essas áreas de apoio no mesmo órgão e entre órgãos distintos de uma mesma instância de governo.

Vale ressaltar que, com a informatização e a permanente revisão dos processos de trabalho, a participação deste grupo na composição do quadro de servidores tenderia a decrescer, em comparação aos patamares atuais. O regime mais indicado para a contratação desses funcionários – no caso da decisão pela não terceirização – seria o de emprego público, pois não existe a necessidade de proteção e estabilidade características de um estatutário.

Nos órgãos públicos de uma maneira geral, há ainda uma série de cargos operacionais cujas atribuições são demasiadamente específicas e que não estão associadas às atividades finalísticas da instituição, nem estão relacionadas às atividades de apoio administrativo.

Dado o caráter destas atividades operacionais, torna-se mais eficiente contratar estes serviços junto a empresas que os oferecem como seu principal negócio, organizando-os de forma mais adequada e possibilitando assim que a área administrativa da instituição concentre-se na gestão das atividades mais relevantes.

A alternativa da terceirização, além de aumentar a mobilidade de pessoal para a realização destes serviços, reduz os custos na maioria das situações, na medida em que o órgão não tem que arcar com diversos encargos desses funcionários, inclusive a longo prazo, como a Previdência. Este é o caso de serviços como limpeza, transporte, segurança e telefonia. De toda forma, a opção pela terceirização deve ser antecedida de um estudo sobre a sua viabilidade econômica, bem como sobre a eficiência e a flexibilidade de gestão esperados.

Essa alternativa também é válida para a contratação de serviços que demandam constantes atualizações tecnológicas, pois neste caso é difícil para o governo realizar os investimentos na frequência necessária para acompanhá-las, ao passo que é obrigação da empresa contratada atualizar-se tanto em termos da tecnologia como de técnicas de trabalho, uma vez que isto está pressuposto no serviço por ela oferecido. Todos os serviços que envolvem informática, seja em relação à manutenção de equipamentos ou ao desenvolvimento de programas, encaixam-se nessa categoria.

Nesse sentido, além de empresas de tecnologia, muitos órgãos públicos têm se utilizado dos serviços de consultorias para obterem a ajuda de especialistas em determinados assuntos. Em alguns casos, são delegados poderes aos consultores para que passem a tomar decisões e gerir projetos como se estivessem no quadro de funcionários. Este tipo de utilização por vezes indevida das consultorias acontece quando os dirigentes não conseguem o apoio dos funcionários efetivos

do órgão para a execução de determinadas políticas ou não dispõem de cargos de confiança para a contratação daqueles profissionais. De qualquer forma, deve-se ressaltar que a contratação de consultorias deve ocorrer quando uma assessoria externa for realmente necessária, por demandar novos conhecimentos, ou uma dedicação que os funcionários do quadro não podem oferecer em virtude das suas atividades já existentes ou, ainda, uma mudança interna significativa que precise ser concebida por pessoas alheias ao quadro de servidores.

Além desses quatro grupos de profissionais, é importante lembrar dos cargos comissionados, os quais não devem fazer parte das carreiras, sendo reservados para chefias e assessorias. Esse tipo de profissional é importante, pois além de gerenciar as atividades da área e o desenvolvimento profissional de seus subordinados, ele deverá estabelecer conexões entre as diretrizes políticas do governo e a força de trabalho permanente, que conhece os processos de trabalho das áreas. Sabemos, porém, que a relação entre comissionados e efetivos normalmente não é fácil e que há um grande desafio para que essas conexões sejam estabelecidas, assunto que será abordado mais adiante. Vale ressaltar a importância do livre provimento dos cargos de chefia, pois se esses forem efetivos, a substituição de um gerente, se necessária, torna-se totalmente impossibilitada.

Resumindo, as características do contrato de trabalho de cada grupo de servidores dependerão da atividade a ser desempenhada pelo mesmo e por aquelas inerentes à unidade em que o servidor estiver atuando.

A nova tendência para organização das carreiras e cargos, enfim, é baseada no enriquecimento do trabalho, tornando as atribuições mais amplas e genéricas de forma que não sejam específicas de uma única organização ou área. O desenho dos cargos tem que considerar também as competências, conhecimentos, habilidades, experiências e atitudes necessárias à execução de suas correspondentes atividades. Cargos com atribuições específicas e restritas como as de um digitador, por exemplo, não tem mais lugar na moderna gestão de RH. Sugere-se a adoção, sempre que possível, de cargos largos multifuncionais ou multidisciplinares.

## **Recrutamento e Seleção**

A contratação de novos funcionários é uma das estratégias principais para atingir o perfil ideal, quantitativo e qualitativo, de profissionais para os quadros dos órgãos públicos, constituindo-se na porta de entrada, muitas vezes permanente, no serviço público. Por este motivo, tal processo deve ser realizado de forma muito precisa.

Os insumos básicos para a política de recrutamento e seleção devem ser as competências desejadas para o desempenho dos diversos processos de trabalho, de acordo com as funções que deverão ser desempenhadas pela organização nos próximos anos. Também devem ser utilizadas para a definição desta política as necessidades quantitativas de pessoal para os diversos cargos, que podem ser detectadas pela comparação entre o quadro atual da força de trabalho e o necessário para a realização desses processos de trabalho. Tais insumos contribuirão para que sejam definidos o cronograma, o quantitativo de vagas, os cargos ofertados, as competências requeridas, o regime e a jornada de trabalho desejados.

A área responsável pela gestão de recursos humanos deve desenhar estratégias de recrutamento e seleção que garantam a oferta rápida e contínua de servidores competentes e qualificados, de acordo com o perfil necessário, bem como uma alocação eficiente para eles. Para tanto, o recrutamento de pessoal deve ocorrer de forma regular e escalonada, de modo a suprir as necessidades detectadas no planejamento, sem pressionar fortemente o orçamento.

A principal forma de recrutamento utilizada em órgãos públicos é o concurso público, que deve ser utilizado tanto para a contratação de estatutários quanto para os funcionários em regime de emprego público.

Quando o intervalo temporal entre os processos de seleção realizados desta forma não é muito grande, evita-se o surgimento de grupos de servidores com significativas defasagens etárias em um mesmo órgão. Possuir em seus quadros um grupo de servidores com grande diferença de idade e tempo de serviço na organização pode provocar dificuldades no relacionamento e no



trabalho em equipe, além de dificultar a consolidação de um quadro de pessoal identificado com a organização.

Para evitar esse tipo de problema, é indicada uma nova sistemática para a realização de concursos públicos, segundo a qual tais processos são realizados com número de vagas pré-determinado e prazo limitado para encerramento do processo de convocação, de modo que os candidatos melhor classificados serão os escolhidos para preencher as vagas previamente estabelecidas, a exemplo do que ocorre nos vestibulares.

Em seguida, os demais candidatos devem ser dispensados e o concurso encerrado, evitando assim as longas listas de espera por convocação, que podem durar anos. Nesse contexto, o prazo médio para a realização de todo o processo de seleção será uma informação importante para um planejamento adequado do cronograma de recrutamento.

O encurtamento do prazo entre o início do concurso e a nomeação dos candidatos aprovados deve ser um aspecto importante para garantir que os recursos necessários para as nomeações estejam disponíveis no momento oportuno – uma dificuldade recorrente nos órgãos públicos.

Essa nova sistemática tem por finalidade aproveitar o candidato classificado no momento em que sua realidade de vida e expectativas estejam direcionadas para o concurso em questão. Por outro lado, a realização de concursos periódicos, renovando constantemente os quadros públicos, fortalece as carreiras, evita as defasagens entre gerações, viabiliza uma maior continuidade de políticas públicas e tem conseqüências importantes sobre a motivação dos servidores, uma vez que inibe a sua segregação em grupos fechados. Além disso, permite que os potenciais candidatos se programem para prestar os concursos.

Quando o governo federal adotou esta sistemática, entre 1995 e 1999, a demanda por concursos públicos aumentou fortemente e o perfil dos contratados teve uma substancial melhoria, aumentando inclusive a participação relativa de servidores que já tinham cursado pós-graduação.

### **A Definição das Carreiras: O Desenho de Cargos Largos e o Papel das Competências**

Entende-se por cargo largo multifuncional a aglutinação de atividades (atribuições) de mesma natureza de trabalho. Em Planos de Cargos e Carreiras adotados recentemente por órgãos públicos, observa-se a preferência por cargos largos como Agentes Administrativos, que englobem atividades de apoio administrativo, como as exercidas por funcionários de nível médio nos cargos de Auxiliar de Compras, Auxiliar de Contabilidade ou Auxiliar de Recursos Humanos, por exemplo.

O novo Plano de Cargos, Carreiras e Salários da Prefeitura do Município de São Paulo possui alguns cargos dessa natureza, como o Agente de Apoio. Esse é o único cargo de nível básico da Prefeitura, reunindo funções como copeiro, cozinheiro, porteiro e motorista, entre outras. É o aumento do número de competências ou da sua complexidade que diferenciam um servidor de outro, podendo este ser recompensado com a movimentação para outras áreas ou o crescimento nos níveis da carreira, como veremos com mais detalhes no próximo tópico.

Do mesmo modo, o cargo largo multidisciplinar é entendido como a aglutinação de disciplinas de naturezas diversas dentro de uma determinada área de concentração. Nesse caso, reúnem-se profissionais de uma mesma área que atuem de forma complementar na formulação e execução de políticas públicas, como um cargo que reúna jornalistas, comunicólogos e historiadores da área de comunicação de algum órgão. Vale ressaltar que a opção pela reunião de cargos de nível superior diferentes requer ainda maior esforço dos dirigentes na negociação com os sindicatos e associações dos profissionais em questão.

Como já foi apontado, a mobilidade funcional é um dos grandes benefícios promovidos pela adoção de carreiras horizontais. Por possuir atribuições mais amplas, mas sempre na mesma área de atuação, aumenta a possibilidade de alocação dos funcionários nas diversos setores do órgão ou nos diversos órgãos de uma instância de governo.

Em tempos de restrições orçamentárias, especialmente nos casos em que os gastos com pessoal estão beirando os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, a mobilidade funcional pode

ser um meio barato e efetivo de facilitar a troca de conhecimentos e habilidades, bem como um veículo para a construção de valores e cultura comuns.

Na França, estão sendo desenvolvidas iniciativas para fundir o complexo sistema de carreiras estruturadas para apoiar a mobilidade como forma de aquisição de múltiplas competências e para a gestão mais efetiva das carreiras. Desde 1997, esforços têm sido desenvolvidos no sentido de fortalecer os servidores mais antigos ampliando sua experiência e capacidade gerencial por meio de crescente mobilidade interorganizacional. Para encorajar essa flexibilidade, os gerentes que querem mudar de emprego no serviço público podem tirar períodos de licença para fazerem “treinamentos de mobilidade”. No Japão, as mudanças de local de trabalho são coordenadas de forma centralizada no setor público e funcionários devem ter experiência de trabalho em pelo menos dois ministérios ou agências diferentes para poderem ser promovidos em suas carreiras.

Vale ressaltar, como aspecto fundamental do processo de construção de cargos largos, que sejam agregadas somente as atribuições de uma mesma natureza de trabalho, nos casos de cargos mais operacionais, e de uma mesma área de concentração, nos casos de cargos mais estratégicos. Se um cargo reunir funções como as de contador, médico e técnico em informática, apenas por atuarem em uma mesma área ou em atividades de apoio ao órgão, as vantagens da criação do cargo largo se extinguem, pois não é promovida a mobilidade funcional.

Os cargos largos adotados pelos Planos de Cargos e Carreiras mais modernos não estão baseados somente nas suas atribuições, mas também nas competências requeridas ao desempenho de determinado cargo, as quais podem ser definidas, de uma maneira simplificada, como um conjunto de conhecimentos (saber), habilidades (saber fazer) e atitudes (agir) necessários. Tais competências também são críticas para o alcance de determinados objetivos e metas da instituição.

As competências podem ser definidas: a) de forma agregada, para toda a organização, b) em bases individuais ou para um determinado perfil de funcionário; c), de forma comum a todos os integrantes de um cargo largo e, d) de forma específica para as diferentes disciplinas ou funções dentro de uma mesma denominação de cargo.

Deve-se lembrar que os cargos continuam sendo um conjunto de atribuições, mas as competências adequadas para o desenvolvimento dessas atribuições podem estar contidas na descrição do cargo no respectivo Plano, devendo ser demandadas por ocasião da realização dos concursos.

## **A Estrutura de Desenvolvimento nas Carreiras**

Uma estrutura de progressão adequada para as carreiras é fundamental porque suas características definem a forma e os incentivos ao desenvolvimento profissional do servidor. As regras devem associar a ascensão do funcionário ao acúmulo de suas competências, atribuições e ao seu desempenho, isto é, à sua formação, ao desenvolvimento de habilidades necessárias à realização de determinadas tarefas (competências requeridas), à sua experiência e ao processo de avaliação e, por decorrência, à possibilidade de assumir novas responsabilidades. Estes fatores dependem, entre outros, das ações de capacitação realizadas pelo funcionário.

Para que esse mecanismo se viabilize, é fundamental uma construção adequada das atribuições de cada cargo, as quais devem ser suficientemente amplas para possibilitar esta evolução ao longo da carreira, através da definição de diferentes níveis de responsabilidade e complexidade para o exercício das atividades à medida que o servidor vai sendo promovido.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, o ingresso em um cargo ou emprego público se dá apenas por meio da aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos – a não ser no caso das nomeações para cargos em comissão. Portanto, a lei não permite que um servidor público passe de um cargo a outro sem que seja aprovado no respectivo concurso público que, como o nome indica, é aberto a todos os que preencherem os requisitos mínimos do cargo, não podendo privilegiar àqueles que já estejam em alguma carreira pública.

Dessa forma, tem-se discutido a possibilidade de unir, em uma mesma carreira, cargos de nível médio e superior da mesma área de atuação. Em Minas Gerais estão sendo criadas carreiras nestes moldes. Vale ressaltar que qualquer proposta deste tipo deve ser pautada pela ampliação de atribuições de uma mesma natureza, bem como pela maior responsabilização do funcionário na mesma área de atuação como pré requisitos para a promoção na carreira de um cargo para outro além, é lógico, da necessidade de obter um grau de escolaridade superior. Um exemplo seria uma carreira que incluísse os cargos de nível médio e superior na área de fiscalização.

É importante que a construção dessas carreiras respeite uma estrutura piramidal (número de vagas decrescente à medida que se atingem os seus níveis mais elevados) em seus níveis finais, com uma diferenciação salarial maior que a estabelecida entre os níveis anteriores, para sempre estimular os servidores a buscarem o seu desenvolvimento profissional. Nestes níveis superiores, deve haver um número restrito de vagas para progressão, destinadas a um pequeno grupo dentre os mais capacitados, os que apresentam melhor desempenho e os que possuem condições de executar tarefas com maior grau de complexidade.

Os cargos de chefia e de assessoria – como já foi apontado – não devem fazer parte desta estrutura, devendo ser ocupados por livre nomeação e escolhidos dentre os funcionários do quadro ou no mercado de trabalho externo à organização. A inclusão destes cargos na estrutura de carreiras dificulta a mudança de chefias quando necessário e pode inviabilizar a gestão de uma determinada área.

Recomenda-se estabelecer que os funcionários mais competentes atinjam o nível máximo da carreira em, no mínimo, 20 anos – portanto quando já possuírem bastante experiência – e que a possibilidade de progressão na carreira persista mesmo nos períodos em que estiver ocupando função comissionada – já que a progressão está ligada ao seu desempenho, como já foi dito, o que independe dele ocupar uma função comissionada.

Em todas essas questões relacionadas às estruturas das carreiras, podemos observar que imperam as tentativas, sendo observadas as restrições orçamentárias e impedimentos legais, de promover formas de estimular o crescimento pessoal e profissional dos servidores públicos, bem como a melhoria do seu desempenho no serviço à população.

## **Remuneração**

Em uma política integrada de recursos humanos, a estrutura remuneratória está intimamente ligada à estrutura de evolução dos servidores nas carreiras, assim como à avaliação de desempenho.

Nas discussões atuais sobre remuneração dos servidores públicos, o parâmetro básico para a definição das correções salariais tem sido a remuneração para cargos equivalentes no setor privado, observada novamente a restrição estabelecida pela disponibilidade orçamentária. Adicionalmente, uma outra questão importante a observar na questão da remuneração é a recuperação da hierarquia salarial, isto é, da consistência da estrutura de salários relativos, baseada na complexidade das atribuições, responsabilidades e competências. Assim, a política salarial para os servidores públicos deveria pautar-se por estes dois fatores. A hierarquia é importante para evitar o desestímulo por parte dos servidores, enquanto o pagamento de remunerações compatíveis com as praticadas no setor privado é fundamental para permitir a comunicação entre os mercados de trabalho público e privado e, por conseqüência, o recrutamento de servidores qualificados, bem como implica em maior justiça tanto para os funcionários como para a sociedade que em última instância financia os salários pagos no setor público.

Por exemplo, a Alemanha, a Áustria, a Coréia e os Estados Unidos, para atrair os trabalhadores, optaram por ajustar os salários de acordo com a demanda do mercado privado pelos profissionais que seus governos também necessitam. Outros países, particularmente a Bélgica e a Hungria, buscam suprimir o abismo que existe entre os setores público e privado.

Via de regra, as remunerações pagas no setor público são maiores para os funcionários que ocupam as posições auxiliares, administrativas e em diversos casos também as técnicas, e são

inferiores para as posições gerenciais. Por conseqüência, o setor público apresenta maiores dificuldades para recrutar pessoas para realizar estas últimas atividades, as quais são fundamentais no novo modelo de gestão que vem sendo implantado na administração pública.

Recomenda-se também o aumento da amplitude remuneratória, entendida como a diferença entre a remuneração inicial e final. A tendência nos órgãos públicos nos últimos tempos era a redução dessa amplitude, chegando a descaracterizar o significado de “carreira”. Promovendo um aumento da diferença entre o valor da remuneração inicial e final, pretende-se tornar mais atrativa a permanência no setor público, pois o funcionário tem um estímulo maior não só para continuar no cargo, mas também para buscar melhorias na sua produtividade ou desempenho.

Para que seja realizada uma gestão de recursos humanos transparente e voltada para a melhoria do desempenho dos funcionários e áreas de trabalho, a estrutura remuneratória deve consistir de uma única parcela fixa – o salário base – associada apenas a uma parcela variável, chegando a até 10 ou 20% do salário base. O montante dessa parcela variável não estaria vinculado a fatores como o tempo de serviço, que não trazem estímulos ao desenvolvimento do funcionário, mas sim ao resultado da avaliação de desempenho do funcionário e da área ou equipe de trabalho.

A criação desta parcela variável – ou gratificação – pode ser interessante porque implica a definição de metas a serem cumpridas e vincula uma pequena parcela da remuneração do servidor à sua atuação. Além de possibilitarem a concessão de reajustes diferenciados, representam um instrumento importante para os gestores em relação ao trabalho das suas equipes.

A Islândia adotou, depois de ter conseguido chegar a um acordo com o sindicato dos empregados públicos sobre os aumentos salariais por tempo de serviço, uma tabela de remuneração flexível e detalhada a fim de recompensar os resultados individuais. A Suécia e o Reino Unido também estão entre os países que dispõem de uma tabela de remuneração flexível que recompensa os resultados do empregado.

A exigência de avaliação de desempenho institucional e individual para todas as gratificações implantadas pode fazer com que a organização passe a estabelecer e publicar metas institucionais anuais aferidas semestralmente. Já as avaliações individuais devem levar em conta o nível de contribuição do servidor para o alcance das metas institucionais. Com vistas a garantir a transparência e contínua discussão e aperfeiçoamento do processo, as normas também devem prever a implantação de comitês de avaliação com a participação de servidores para analisar eventuais discordâncias quanto ao resultado das avaliações individuais.

Outro dois ganhos indiretos, mas não menos importantes, dizem respeito à gestão e ao controle social. Em termos de gestão, a existência de gratificações vinculadas à produtividade com avaliações semestrais estabelece, ao menos duas vezes por ano, um espaço para análise da situação dos diversos setores da organização e reflexão interna sobre o processo de trabalho, definição e alcance de metas. Nesse sentido, podem ser vinculadas ações de capacitação corretivas para situações de desempenho insatisfatório. Em termos de controle social, se for mantida apenas uma parcela fixa e uma variável de acordo com o desempenho, sendo utilizados os critérios de transparência já descritos, a população terá melhores condições de avaliar o custo-benefício dos recursos gastos com pessoal e conhecer a estrutura salarial dos servidores públicos.

## **Avaliação de Desempenho**

A avaliação de desempenho é um instrumento que possui um papel muito relevante na gestão estratégica de recursos humanos, embora gere diversas discussões a respeito de questões como a subjetividade dos critérios e a tendência à complacência por parte dos avaliadores.

Uma política de avaliação de desempenho representa uma ferramenta importante para o desenvolvimento de uma cultura voltada para resultados. Tal afirmação é baseada no pressuposto de que o alinhamento de objetivos individuais e das equipes às metas da organização implica no maior envolvimento dos funcionários de todos os níveis, os quais passam a se sentir pessoalmente responsáveis pelo desempenho da organização.

Numa primeira fase – que pode ser considerada a fase do planejamento estratégico – os altos dirigentes articulam os objetivos e metas da organização a partir dos quais os gerentes e diretores determinam objetivos estratégicos e mensuráveis para suas unidades.

Os objetivos para o desempenho dos indivíduos e das equipes são desenvolvidos subseqüentemente. Uma política consistente de avaliação de desempenho força os funcionários e gerentes a definir e priorizar em conjunto as metas e objetivos, determina como os indivíduos e as equipes contribuem para o alcance dos objetivos do órgão, permite identificar os pontos fracos e fortes do desempenho individual e reconhece e premia a busca do aumento da produtividade.

As chefias das diversas áreas devem participar ativamente da avaliação e da elaboração do plano de desenvolvimento profissional de seus funcionários e serem responsabilizadas pelos resultados alcançados nas áreas sob sua supervisão, podendo ser inclusive exoneradas se forem continuamente insatisfatórios, o que também inibiria decisivamente a ocorrência de promoções desvinculadas do mérito.

Existem para algumas carreiras da administração pública federal gratificações associadas ao desempenho de determinadas atividades. Este é o caso das carreiras de Finanças e Controle, Planejamento e Orçamento, Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Técnicos de Planejamento e Pesquisa e Diplomatas. As gratificações de desempenho atualmente existentes utilizam para a avaliação de desempenho individual critérios tais como a quantidade de trabalho, qualidade do trabalho, tempestividade, comprometimento e relacionamento. A cada critério correspondem determinados números de pontos que, somados, resultam na avaliação de desempenho do indivíduo. Os integrantes da carreira recebem a gratificação calculada com base no resultado da avaliação, realizada por seu chefe imediato. Para garantir que os chefes realizem avaliações efetivas, devem ajustar as notas dadas de acordo com uma curva normal, a qual impede que todos os funcionários sejam avaliados com a nota máxima.

Apesar de a criação de gratificações de desempenho representar um desenvolvimento importante na gestão dos recursos humanos do governo federal, existem algumas dificuldades para a utilização desse instrumento. Entre elas, a de definir processos de avaliação para atividades bastante abrangentes e

variadas, não rotineiras e que requeiram o domínio de conhecimentos e habilidades diversificadas e o fato de a gratificação corresponder a um percentual grande do total da remuneração do servidor (chega em alguns casos a 50%), o que inibe a concessão de notas muito baixas.

Adicionalmente, os critérios adotados ainda não apresentam um vínculo muito estreito – e desejado – com as metas das organizações e equipes de trabalho, o que aumenta o caráter subjetivo do processo de avaliação.

A chave para o sucesso da política de avaliação de desempenho é a integração com a política de capacitação, oferecendo oportunidades de desenvolvimento aos profissionais nas áreas em que eles apresentam pontos fracos.

Vale ressaltar que mecanismos que associem o valor da remuneração à avaliação de desempenho – como foi sugerido no tópico anterior – estão positivamente relacionados com os objetivos de propiciar maior eficiência, alcance dos resultados e interação com a sociedade. Entretanto, para que possam desempenhar adequadamente esse papel, os processos de avaliação precisam ser percebidos como justos pelos participantes, sob pena de prejudicar o alcance dos benefícios resultantes da prestação de contas à sociedade sobre o desempenho. Se assim não o forem, as informações sobre o desempenho poderão ser questionadas pelos servidores.

Esse é o papel das metas pré-estabelecidas e amplamente divulgadas: neutralizar o caráter subjetivo das avaliações de desempenho, que muitas vezes deixam de ser consideradas pelos responsáveis por RH pela falta de legitimidade das mesmas.

Vale ressaltar que a avaliação de desempenho para progressão deve ser mais completa que a realizada para gratificação, pois não inclui somente os resultados alcançados pelo servidor em relação a metas de desempenho pré-estabelecidas, mas também uma análise sobre as

competências adquiridas e as suas potencialidades para absorver atribuições e responsabilidades maiores.

Um processo de avaliação só é completo quando um de seus componentes é a entrevista que a chefia realiza com cada subordinado avaliado. É neste momento que são detectadas as habilidades e deficiências, as realizações, as mudanças necessárias e as demandas por capacitação, bem como tem início o processo de definição das metas para o período seguinte. É neste contato direto entre o chefe e o subordinado que as relações e a motivação para o trabalho evoluem.

A partir da discussão acima, um modelo satisfatório de análise de desempenho pode possuir um componente associado à avaliação de cada servidor e outro relativo à performance de grupos ou da organização. Há prós e contras nas duas opções, os quais uma vez reconhecidos podem contribuir decisivamente para o desenho adequado de um sistema para esta finalidade.

Quando a avaliação individual envolve apenas o chefe e o subordinado, esta relação direta termina inibindo um processo efetivo de avaliação, pois a relação entre ambos pode impedir a realização de uma análise isenta, dada a “complacência” decorrente da falta de prática e cultura da avaliação individual, a conseqüente repercussão financeira da avaliação efetuada e a possibilidade de o avaliador se transformar em avaliado no futuro. Assim, ao analisar um indivíduo, é importante que o maior número possível de pessoas participem deste processo – a chamada avaliação 360 graus, que inclui chefia, colegas e usuários dos serviços –, de forma a diluir o impacto da avaliação direta, eliminar o caráter individualista do avaliador e possibilitar que vários indivíduos influenciados pelo trabalho de uma pessoa possam avaliar a sua performance, diluindo responsabilidades e possibilitando uma avaliação mais justa e menos complacente.

Por outro lado, a avaliação institucional (ou de um grupo) fortalece o trabalho em equipe e facilita o estabelecimento de metas, tornando a avaliação mais objetiva. Tem se mostrado, portanto, mais eficaz. Entretanto, não impede que uma pessoa tenha um desempenho inferior e se beneficie da performance alcançada pelo restante do grupo. De toda forma, este tipo de comportamento tende a desaparecer ao longo do tempo na medida em que se repetir e os colegas deste indivíduo passarem a cobrar uma participação mais ativa do mesmo. Outra forma de minimizar este efeito ocorre através da utilização conjunta da avaliação individual e da coletiva.

Nunca é demais ressaltar que os critérios de avaliação devem ser os mais objetivos possíveis e, nesta medida, devem estar sempre relacionados às metas da organização, as quais são derivadas do planejamento estratégico, fundamental neste modelo. A avaliação deve implicar em um plano de capacitação, a fim de corrigir as deficiências levantadas em toda a organização, e deve se pautar em um momento seguinte, dentre outros fatores, pelos eventos de capacitação anteriormente realizados.

## **Capacitação**

A política de capacitação também é um componente fundamental de todo o processo de busca do perfil adequado de recursos humanos para os órgãos públicos.

As ações de treinamento e desenvolvimento devem ser estruturadas em um plano com periodicidade certa – por exemplo, um ano – e balizadas, em primeiro lugar, pelas diretrizes emanadas do planejamento estratégico da organização, as quais serão fundamentais para a definição do perfil necessário de servidores; em segundo lugar, sua definição levará em conta as informações advindas das avaliações de desempenho dos servidores, contemplando as necessidades e deficiências apontadas no processo de avaliação; e, em terceiro lugar, as ações devem levar em consideração as alterações na tecnologia e nos processos de trabalho, que acontecem em uma velocidade cada vez maior, exigindo uma capacitação constante dos funcionários.

Sobre a capacitação, é importante ressaltar que não tem sido dada a devida relevância a esse tipo de política na administração pública brasileira, especialmente no caso dos gerentes de projetos e equipes. Nesse sentido, uma iniciativa positiva está sendo desenvolvida pelo Governo do Estado de São Paulo. Cerca de 5.000 gerentes que, em sua maioria dizem nunca ter tido a

oportunidade de participarem de treinamentos, estão passando pelo Programa de Desenvolvimento Gerencial, que engloba assuntos relacionados a gestão de projetos, gestão de terceiros e gestão de pessoas, entre outros. Ao analisar os conteúdos do curso, percebe-se que, além de capacitar tecnicamente, o Governo está aproveitando ao máximo o investimento no curso para reforçar junto aos gerentes intermediários as diretrizes de sua gestão.

Além dos cursos tradicionais, podem ser utilizados outros mecanismos para treinar e capacitar os servidores, tais como o *coaching*, que consiste no acompanhamento e orientação de um funcionário, por um determinado período, durante a execução de suas atividades típicas. Esta forma de capacitação tem sido adotada com frequência, em geral quando se deseja obter resultados em curto prazo.

Outra forma de capacitar os servidores para o trabalho é a realização de programas de treinamento à distância, principalmente para as rotinas operacionais. Esta prática pode reduzir significativamente os custos de treinamento quando as tarefas não são complexas e pertencem a áreas com alta rotatividade de pessoal. Esse tipo de treinamento pode ser reforçado pela utilização de manuais de normas e procedimentos que contenham descrição detalhada da realização das atividades. Treinamentos no trabalho e a formação de multiplicadores, que deverão replicar o conhecimento adquirido para os seus colegas, também são estratégias de capacitação que podem ser adotadas.

Na medida em que a organização não se prende a apenas uma forma de realizar suas ações de capacitação, amplia-se a possibilidade de tornar os eventos de capacitação mais frequentes e fazer com que um número maior de servidores possa aprimorar a sua qualificação.

Vale lembrar que a política de capacitação é, ainda, um insumo importante para a avaliação de desempenho, pois esta última consideraria os cursos realizados e o acúmulo de competências resultante dos mesmos. Desta forma, as ações de capacitação e de avaliação de desempenho são complementares entre si.

## **Banco de Talentos**

A avaliação dos servidores é o principal insumo que possibilita a criação, sistematização e gestão de um banco de talentos. Entende-se por banco de talentos um banco de dados que contém informações importantes sobre os servidores, como escolaridade, competências, resultados de suas avaliações de desempenho, histórico e experiência profissional e conhecimentos técnicos.

Nele também devem constar os dados funcionais dos funcionários, como o cargo, a lotação e o tempo de serviço no órgão, por exemplo, além de características pessoais como idade e sexo.

Um banco de talentos permitiria a concentração, em uma única base de dados, de todas as informações sobre o efetivo potencial de competências individuais existentes entre os servidores de um órgão, especialmente se for utilizado um único banco para todos os servidores de uma mesma instância de governo, para ser compartilhado por todas as suas secretarias ou ministérios. É um importante instrumento para o planejamento e o controle da força de trabalho, no qual se inclui a mobilidade funcional, que pode se tornar mais eficaz com a sistematização de tais informações. Recomenda-se que este banco seja informatizado e possua um sistema de busca para auxiliar na pesquisa por determinados perfis de servidores.

## **Políticas Específicas para Cargos de Confiança**

Para o público em geral, quando se fala em cargos de confiança, a primeira idéia que se tem é a do favorecimento, do uso político de cargos. Embora essa seja uma prática recorrente na administração pública, estão sendo desenvolvidos instrumentos para limitar esse tipo de conduta, haja visto ser imprescindível que os cargos comissionados continuem sendo de livre provimento.

Como foi apontado anteriormente, esse tipo de profissional é de extrema importância, pois ao participar das decisões políticas ou estar alinhado a elas, tem como uma de suas principais funções o estabelecimento das conexões entre as diretrizes políticas do governo e a força de

trabalho permanente, de modo a promover a adequada execução dessas políticas públicas pelos servidores.

Os problemas começam a surgir exatamente em razão do conflito entre os papéis e da assimetria de informações na relação entre comissionados e efetivos. Os efetivos geralmente tem um grande conhecimento sobre as rotinas, o histórico, as pessoas com seus perfis e posicionamentos, e ainda, muitas vezes, conhecimentos técnicos sobre a área. Enquanto isso, geralmente os comissionados possuem o conhecimento das políticas definidas para aquela área ou pelo menos da linha de atuação que devem seguir; muitas vezes, também possuem conhecimentos técnicos de inovações na área em questão ou relações importantes para facilitar a negociação de programas e projetos.

Embora tenham sido descritos dois perfis bem gerais, é possível perceber as dificuldades de relacionamento e, por conseqüência, os impedimentos para que os objetivos dos órgãos sejam alcançados. Efetivos reclamam que chefias não estão dispostas a ouvir aqueles que têm maior experiência ou que estão na ponta, sentindo na prática as dificuldades da política implementada. Por outro lado, as chefias ficam em uma situação complicada quando os funcionários permanentes simplesmente não passam informações importantes ou não realizam o que lhes é demandado – por não estarem de acordo com a chefia ou o direcionamento do assunto.

Estas são apenas algumas das questões que envolvem as relações entre a força de trabalho permanente e a força de trabalho ligada às políticas de governo. Embora não haja uma recomendação definitiva, já que se trata de uma questão de relações humanas, deve-se buscar sempre uma gestão mais participativa, que realmente envolva e leve em consideração os conhecimentos da força de trabalho permanente, bem como busque o desenvolvimento profissional dos funcionários que ocupam cargos comissionados. A gestão participativa pode levar os servidores a se envolverem mais nos projetos por também se sentirem “donos” dos mesmos e, por fim, melhorar a relação entre chefias e subordinados.

O governo sueco tem desenvolvido já há algum tempo uma política que reconhece a importância dos líderes, composta de dois elementos. Foram definidas diretrizes sobre os critérios para escolha dos gerentes dos órgãos centrais e delegada a responsabilidade aos dirigentes para responder pela nomeação dos gerentes atendendo as diretrizes gerais mencionadas anteriormente. Os requisitos mais importantes são a capacidade de liderança, a habilidade de implementar os objetivos organizacionais, de delegar responsabilidade, e de inspirar e motivar a equipe para a realização dessas atividades.

A Holanda introduziu, em 1995, a rede da alta função pública, a fim de constituir uma reserva geral de funcionários para alimentar uma equipe de altos dirigentes capazes de melhorar o profissionalismo, a qualidade e a integridade da função pública. O desenvolvimento da capacidade de direção também é uma questão vital pela qual vários países se interessam muito.

## **RECENTES EXPERIÊNCIAS NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO**

Por último, é importante ressaltar, após apresentar e discutir um modelo de gestão integrado e consistente de recursos humanos, algumas experiências bem sucedidas que estão sendo desenvolvidas a partir de diretrizes semelhantes às aqui defendidas.

Nos últimos anos, alguns governos estaduais e municipais têm apresentado soluções inovadoras na área de gestão de recursos humanos e, neste sentido, estão avançando mais rápido que o governo federal, o qual iniciou este processo com a reforma gerencial promovida a partir de 1995 mas, entretanto, não vem apresentando avanços significativos no passado mais recente.

Por exemplo, Minas Gerais está regulamentando e implementando tópicos da emenda constitucional da reforma administrativa até hoje não tratados a nível federal, como a demissão por insuficiência de desempenho e a possibilidade de pagamento de bônus vinculado ao alcance de resultados definidos em contrato de gestão.

Além disso, as diversas carreiras foram reestruturadas; suas atribuições foram ampliadas e suas regras de progressão possibilitam um desenvolvimento mais amplo dos servidores ao longo



de sua vida profissional, pois a mesma carreira prevê cargos que demandam escolaridade de nível médio e superior e a possibilidade de progredir de um cargo a outro, atendidos requisitos estabelecidos; foi também instituída uma ampla sistemática de avaliação de desempenho cujo resultado está associado ao pagamento de gratificações, à progressão e até à demissão.

O governo do estado de São Paulo está realizando, conforme já citado, um processo de capacitação massivo de seus gerentes de diversos níveis, e está criando a carreira dos gestores públicos, a exemplo de outros estados e do governo federal. Esta carreira é fundamental para a profissionalização da gestão no setor público, pois uma das principais tarefas de seus integrantes é atuar nas áreas de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

O governo do estado da Bahia adotou um processo de certificação de competências no qual as pessoas se dispõem a, voluntariamente, obter o certificado das qualificações desejadas, o qual pode ser utilizado em processos de recrutamento para cargos em comissão. A opção pela certificação não é obrigatória para o servidor nem para o contratante, mas este instrumento tem sido utilizado de forma cada vez mais freqüente.

No governo estadual de Pernambuco, foram criadas algumas carreiras sob o regime de trabalho celetista – notadamente a dos professores, cujo perfil parece adequado a este regime de trabalho -, o qual possibilita gerenciar a política de recursos humanos com uma flexibilidade um pouco maior, conforme já foi discutido neste texto. Como há uma resistência significativa à criação de carreiras em regimes de trabalho distintos do estatutário na maioria dos estados e no próprio governo federal, a medida implica em uma inovação saudável e que deve ser bastante aclamada. A flexibilização dos regimes de trabalho, dentro de certos limites, é um dos aspectos primordiais da gestão de recursos humanos no setor público.

A Prefeitura da cidade de São Paulo, por sua vez, que possui um número de funcionários – em torno de 130.000 – superior ao de muitos estados, está inovando nas relações de trabalho entre os sindicatos e dirigentes públicos, ao criar um fórum amplo de negociações que também está sendo implementado no governo federal. O processo resulta muitas vezes em soluções distintas das esperadas pelos dirigentes, o que causa problemas à gestão, mas por outro lado implica em um envolvimento e apoio muito maior dos servidores às medidas negociadas e implementadas, o que gera bons resultados sob o prisma político. Com o amadurecimento deste processo, o grau de responsabilidade e conhecimento do tema por parte dos representantes dos servidores poderá se elevar, o que gerará resultados mais eficientes do ponto de vista técnico.

Adicionalmente, também foi desenhado e está sendo implementado um modelo de avaliação de desempenho, acompanhado de treinamento massivo, baseado na definição de metas para cada equipe de trabalho. Tal modelo é fortemente baseado no alcance de resultados, conforme defendido neste trabalho.

Os últimos governos do estado do Ceará buscaram ampliar as formas de contratação possíveis através da disseminação de contratos terceirizados, com cooperativas e mesmo com pessoas físicas, principalmente na área da saúde. Esta flexibilização trouxe vantagens como a possibilidade de praticar contratos por prazos determinados e trocar funcionários quando necessário, mas seu uso excessivo nas áreas médicas também ocasionou um menor comprometimento de parte dos profissionais com as instituições e o surgimento de monopólios na oferta de médicos através de cooperativas. Assim, deve-se atentar para os limites do uso das formas alternativas de contratação, pois a flexibilidade excessiva pode também trazer problemas, principalmente em funções típicas de Estado, finalísticas das organizações ou em áreas que demandem um grau de comprometimento maior dos funcionários, dada a relevância de suas atividades para o resultado da organização.

É importante também citar que diversos governos estão querendo realizar o planejamento de suas respectivas forças de trabalho e estão se conscientizando da relevância deste instrumento para uma gestão eficiente das políticas de desenvolvimento profissional.

Com um breve relato destas experiências, pretendeu-se demonstrar, inicialmente, os avanços que diversos estados têm realizado na gestão de recursos humanos e, adicionalmente, que tais avanços têm ocorrido em sintonia com as propostas aqui apresentadas. As políticas de recursos humanos desenvolvidas pelos diversos governos terão sempre peculiaridades

decorrentes das características políticas, econômicas, sociais e até culturais de cada local; entretanto, não podem perder a perspectiva da manutenção da consistência interna e da relação direta com os objetivos maiores e o alcance dos resultados desejados pelas organizações.

### ***Considerações Finais***

A gestão de recursos humanos no setor público brasileiro se pautou, durante muitos anos, pela realização de atividades operacionais e pelo comportamento reativo, que visava o atendimento a demandas pontuais e emergenciais. Não existiam diretrizes claras para as políticas de recursos humanos adotadas pelos diversos órgãos, os quais desta forma não conseguiram formar um quadro de servidores com o perfil desejado.

Este cenário está se alterando na medida em que os gestores públicos têm atentado para a relevância de investir na formação de um quadro de servidores capacitado para a realização das tarefas inerentes a cada organização. Neste sentido, uma série de políticas de recursos humanos vêm sendo adotadas em diversos países e mesmo no Brasil em diversas esferas de governo. Por ser um tema cujos estudos foram aprofundados apenas recentemente, observa-se uma série extensa de modelos de gestão e políticas de recursos humanos através das quais os governos vêm tentando aprimorar a composição e o perfil de suas respectivas forças de trabalho. Tais tentativas buscam, via de regra, um desenho que exiba uma consistência interna, nem sempre alcançável em virtude da forte influência política exercida sobre este processo de formulação e implementação das diretrizes de recursos humanos para as organizações públicas.

No presente trabalho foi apresentada uma proposta articulada e integrada de políticas de recursos humanos, dentre diversas possíveis, dado que tais políticas devem ser desenhadas considerando as características peculiares de cada instituição. Nesse sentido, espera-se que estas propostas estimulem a discussão de dirigentes, gerentes e especialistas em torno de um tema muito relevante para a gestão pública.